PRB 05-60E

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

# THE GOMERY COMMISSION REPORT, PHASE 2 – AN OVERVIEW

Brian R. O'Neal
Alex Smith
Jack Stilborn, Acting Principal
Political and Social Affairs Division

16 February 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

**The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.**

**CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

106-03375/

# TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION ..... 1

CHAPTER 4: PARLIAMENT AND GOVERNMENT ..... 1

A. Increased Funding for Parliamentary Committees (Recommendation 1) ..... 1

B. A Public Service Charter (Recommendation 2) ..... 2

C. Increased Funding Directed to the Public Accounts Committee (Recommendation 3) ..... 3

CHAPTER 5: THE RESPONSIBILITIES AND ACCOUNTABILITIES OF DEPUTY MINISTERS ..... 4

A. Accountability of Deputy Ministers (Recommendation 4) ..... 4

B. Disagreements Between Ministers and Deputy Ministers (Recommendation 5) ..... 5

C. Tenure of Deputy Ministers (Recommendation 6) ..... 6

CHAPTER 6: STRENGTHENING THE CHAIN OF ACCOUNTABILITY ..... 6

A. Stable Membership on the Public Accounts Committee (Recommendation 7) ..... 6

B. Deputy Ministers and Senior Officials – Not Ministers – Should Appear as Witnesses Before the Public Accounts Committee (Recommendation 8) ..... 7

CHAPTER 7: THE PRIME MINISTER, MINISTERS AND THEIR EXEMPT STAFF ..... 8

A. There Should Be Greater Transparency, Control, and Accountability With Regard to the Use of Special Reserves (Recommendation 9) ..... 8

B. Ministerial Exempt Staff Should Not Receive Preferential Treatment When Applying for Positions in the Public Service (Recommendation 10) ..... 8

C. The Authority Exercised by Exempt Staff Should Be Codified and They Should Receive Instruction on How Government Functions (Recommendation 11) ..... 9

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



**Page**

CHAPTER 8: THE PRIVY COUNCIL OFFICE AND THE CLERK ..... 10

A. Deputy Ministers Should Be Appointed on the Basis of a Transparent, Competitive Process (Recommendation 12) ..... 10

B. The Clerk of the Privy Council Should Become Secretary to the Cabinet Responsible for Representing the Public Service (Recommendation 13) ..... 10

CHAPTER 9: ADVERTISING, SPONSORSHIP INITIATIVES AND LOBBYING ..... 12

A. A Narrower Official Definition of Advertising (Recommendation 14) ..... 12

B. Overseeing Lobbying (Recommendation 15) ..... 13

CHAPTER 10: TRANSPARENCY AND BETTER MANAGEMENT ..... 14

A. Mandatory Record Keeping (Recommendation 16) ..... 14

B. Sanctions Under the *Financial Administration Act* (Recommendation 17) ..... 15

C. Appointments to Crown Corporations (Recommendation 18) ..... 16

D. Whistleblower Legislation ..... 16

E. Internal Audit ..... 17

CONCLUDING REMARKS ..... 17

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# THE GOMERY COMMISSION REPORT, PHASE 2 – AN OVERVIEW

## INTRODUCTION

This paper provides a recommendation-by-recommendation summary of the key arguments developed in the Phase 2 (February 2006) report of the Commission of Inquiry Into the Sponsorship Program and Advertising Activities (the Gomery Commission).

The Phase 2 report, *Restoring Accountability: Recommendations*, fulfils the second element of a two-part mandate given to the Commission. It provides recommendations based upon the factual findings that the Commission set out in its Phase 1 report (November 2005). The focus of the recommendations is on preventing mismanagement of federal government sponsorship programs and advertising activities in the future.

Chapters 1-3 of the report do not contain recommendations, and are not directly reflected below. They provide introductory comments and background information that has been integrated into the comments on individual recommendations.

## CHAPTER 4: PARLIAMENT AND GOVERNMENT

### A. Increased Funding for Parliamentary Committees (Recommendation 1)

> *To redress the imbalance between the resources available to the Government and those available to parliamentary committees and their members, the Government should substantially increase funding for parliamentary committees.*
>
> (Report, p. 61)

Parliamentary committees can, in theory, make a central contribution to Parliament's effectiveness in holding governments accountable for what they do with taxpayers' money. Each year, committees receive the spending estimates from the departments within their mandates, along with explanatory reports and performance information. Their role is to subject these to detailed scrutiny, before reporting back to the House.

Concerns about the effectiveness of Parliament in examining government programs and discharging its financial accountability role have been expressed for decades. Most recently, a 2003 committee report lamented that "committees continue to provide relatively cursory attention to the main spending estimates and explanatory reports," and MPs interviewed for a Commission research study confirmed this finding.

The Commission argues that strengthened staff support for committees is a key ingredient for improved effectiveness. MPs do not have the time (and sometimes the specialized skills) for detailed financial scrutiny. Estimates are less than transparent (for example, the Sponsorship Program was never clearly identified in the estimates that applied to it). MPs sit on two or three committees, and juggle committee work and a multitude of competing demands, many of which provide a more immediate sense of accomplishment. The Commission thus commends an existing government commitment to provide committees with increased resources for staff, and identifies two forms of needed support. These are: (1) expanded Library of Parliament research staff for committees (the recent hiring of three analysts with estimates-related experience is noted as a first step), and (2) increased committee resources to hire experts on programs or management and accountability issues.

### B. A Public Service Charter (Recommendation 2)

> *The Government should adopt legislation to entrench into law a Public Service Charter.*
>
> (Report, p. 67)

In administering the funds authorized by Parliament according to the instructions of ministers, the public service has multiple and sometimes conflicting masters. It is responsible: to ministers, to future governments, to Parliament, to the public, and for adhering to legal obligations. For example, while it is responsible for carrying out the direction of ministers, it has a responsibility to oppose such instructions if they are in contravention of the law.

Although specific responsibilities of certain individual public servants are spelled out in existing legislation, the Commission argues that a broader affirmation, in law, of the distinctive identity of the public service is needed. This statement could affirm the central importance of impartiality, neutrality, non-partisanship and adherence to the rule of law. According to the Commission, a central problem at the root of the sponsorship scandal was that

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



public servants reflected a culture (and government policy) that places central emphasis on obedience to superiors and final accountability to ministers. This erodes a sense of personal responsibility, among public servants, for their administrative actions.

In the view of the Commission, a legislated Public Service Charter would send public servants and the broader public a clear message affirming political support for core public service values. It would also provide a stronger basis for ensuring compliance, by giving the courts a role in resolving disputes and interpreting principles. The Commission concludes that the existing *Values and Ethics Code for the Public Service,* at upwards of 5,000 words, is both too vague and too long, and needs to be replaced with a simple, enforceable, statement of essential values and principles.

### C. Increased Funding Directed to the Public Accounts Committee (Recommendation 3)

> *To enable the Public Accounts Committee to perform its responsibilities more effectively, the Government should increase its funding substantially to provide the Committee with its own research personnel, legal and administrative staff, and experts as needed.*
>
> (Report, p. 80)

The Commission argues that the Public Accounts Committee is Parliament's administrative accountability committee. It examines government spending to confirm that it reflects the purposes authorized by Parliament, that programs are efficient and effective, and that practices of financial administration are sound. Reports of the Auditor General frequently provide the starting point for these studies.

In line with its broader belief that administration should be disentangled from politics and insulated from political interference, the Commission argues that administrative accountability requires a non-partisan approach focused strictly on the administration and management of government finances, not policy issues.

The existing Public Accounts Committee is credited with having worked in a non-partisan manner on issues such as the accountability of deputy ministers, but became highly partisan during its investigation of the Sponsorship Program. In addition to recommendations proposed elsewhere in its report (Recommendations 7 and 8), the Commission argues that expanded staff resources would enhance the ability of the members to fulfil the distinctive, frequently technical, demands created by its special role.

## CHAPTER 5: THE RESPONSIBILITIES AND ACCOUNTABILITIES OF DEPUTY MINISTERS

### A. Accountability of Deputy Ministers (Recommendation 4)

> *In order to clear up the confusion over the respective responsibilities and accountabilities of Ministers and public servants, the Government should modify its policies and publications to explicitly acknowledge and declare that Deputy Ministers and senior public servants who have statutory responsibility are accountable in their own right for their statutory and delegated responsibilities before the Public Accounts Committee.*
>
> (Report, p. 100)

As managers of government departments, deputy ministers possess a number of management powers in their own right through statute and delegation. However, concerns over accountability for financial management led to several high-profile reports over the past 30 years, including a unanimous Public Accounts Committee report in 2005, which all called for increased accountability of deputy ministers before parliamentary committees.

The Government has steadfastly maintained that all accountability to Parliament, even for matters for which deputy ministers have responsibility in their own right, must be through ministers. The Government has argued that making senior officials accountable to Parliament would divide the responsibility of ministers, require an artificial separation between the responsibilities of deputy ministers and ministers, and expose deputy ministers to partisan politics.

In response, the Commission argues that accountability should be linked to responsibility. If certain powers have been specifically assigned to deputy ministers through statute, then ministers cannot be accountable for those powers.

According to the Commission, the Government's recommendations for improvement constitute a technical fix to the mechanisms for controlling financial administration, rather than a fundamental rethinking of accountability to Parliament. The Commission believes that Parliament has an interest in knowing whether ministers have interfered in areas of administration where responsibility belongs to public servants and whether public servants perform their work in accordance with prescribed standards, including probity, economy and efficiency.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Also, a study for the Commission found that deputy ministers are preoccupied with policy and do not give sufficient consideration to management. The Commission believes that making deputy ministers publicly accountable for management before the Public Accounts Committee would encourage deputies to place a higher priority on good management.

### B. Disagreements Between Ministers and Deputy Ministers (Recommendation 5)

> *The Government should establish a formal process by which a Minister is able to overrule a Deputy Minister's objection to a proposed course of action in an area of jurisdiction over which the Deputy Minister possesses statutory or delegated powers. The decision of the Minister should be recorded in correspondence to be transmitted by the Deputy Minister concerned to the Comptroller General in the Treasury Board Secretariat, and be available there for examination by the Office of the Auditor General.*
>
> (Report, p. 105)

Disagreements between a minister and the deputy minister over a proposed course of action inevitably arise from time to time. In cases of unresolved disagreement, the Government suggests that the dispute should be resolved with the help of the Clerk of the Privy Council or the Prime Minister and his senior advisors. For financial matters, the dispute should be referred to the Treasury Board.

The Commission is not satisfied with this process for several reasons. This process assumes that the resolution proposed by the Clerk would meet the requirements of law and ethical standards and that deputy ministers will take advantage of this process, both of which assumptions proved to be questionable in the case of the Sponsorship Program. Also, the only choice it offers to deputy ministers who feel that they have been given an improper instruction is to acquiesce or resign.

The Commission believes that in cases where the deputy minister is compelled to implement a decision of the minister in an area of jurisdiction over which the deputy minister possesses statutory or delegated powers and the deputy disagrees with the decision on the basis of legal or ethical grounds, the deputy should be entitled to record this disagreement in correspondence. This process would allow the minister the right to make the final decision and not compel deputy ministers to take responsibility and be accountable for actions to which they have objected.

As the Commission acknowledges, some people believe that this process could undermine the important trust relationship between the minister and deputy minister. However, a similar process already exists, without obvious problems, in the United Kingdom.

### C. Tenure of Deputy Ministers (Recommendation 6)

> *The Government should adopt as a policy that Deputy Ministers and senior public servants are appointed to their positions for a minimum of three years, with the expectation that a standard appointment would normally have a duration of at least five years. In cases where it is deemed necessary to derogate from this policy, the Government should be required to explain publicly the reason for such a derogation. The Government should take the steps to apply the same policy to Assistant Deputy Ministers.*
>
> (Report, p. 109)

The Commission notes that many observers, including the Public Accounts Committee in 2005, have expressed concern over the brevity of deputy ministers' tenure in office. A recent review by the Treasury Board indicated that over the past ten years the average tenure for a deputy minister was three and a half years. A study for the Commission indicates that this is low compared to other advanced countries.

The Commission believes that such a brief tenure does not give a deputy minister sufficient time to fully understand the programs, policies, and administration of a department, as well as take effective control of management. More time is needed to see major management initiatives through to their conclusion.

## CHAPTER 6: STRENGTHENING THE CHAIN OF ACCOUNTABILITY

### A. Stable Membership on the Public Accounts Committee (Recommendation 7)

> *The members of the Public Accounts Committee should be appointed with the expectation that they will serve on the Committee for the duration of a Parliament.*
>
> (Report, p. 118)

The Treasury Board, deputy ministers, the Public Accounts Committee, and the Auditor General are key links in the "chain of accountability," and they must work together cooperatively to ensure sound administration and financial management in government.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



While the Commission found that the Office of the Auditor General is a strong link in the chain, it found that the Treasury Board (and its Secretariat) needs to improve oversight of departmental implementation of its policies, and punish non-compliance. For their part, deputy ministers need to put more emphasis on their management responsibilities, and be encouraged to do so.

In order to play its role effectively, the Public Accounts Committee must avoid overt partisanship, in part to reflect the need for financial management in government to be conducted free of partisan influence. In particular, the Committee must be able to question deputy ministers and senior officials in a non-partisan manner. To foster this kind of approach and to make sure its members have the necessary skills and experience, the Commission recommends that they stay with the Committee throughout the duration of an entire Parliament.

### B. Deputy Ministers and Senior Officials – Not Ministers – Should Appear as Witnesses Before the Public Accounts Committee (Recommendation 8)

> *The Public Accounts Committee should ensure that Deputy Ministers, other heads of agencies and senior officials are the witnesses called to testify before it. As a general principle, Ministers should not be witnesses before the Committee.*
>
> (Report, p. 119)

The appearance of ministers as witnesses before committees tends to emphasize the political dimension of the issues under consideration. In order to avoid turning financial management and other administrative subjects into partisan issues, only deputy ministers and other senior officials ought to appear before the Public Accounts Committee. This recommendation complements the Commission's fourth recommendation, which calls for deputy ministers to be accountable before the Committee for their statutory and other delegated authorities.[1]

---

(1) The conventional practice of the Public Accounts Committee is to call deputy ministers, senior departmental officials, and officials from the Office of the Auditor General as witnesses. The Commission may have made Recommendation 8 to emphasize its belief that the Committee should concentrate on the responsibilities of deputy ministers and keep partisanship to a minimum.

## CHAPTER 7: THE PRIME MINISTER, MINISTERS AND THEIR EXEMPT STAFF

### A. There Should Be Greater Transparency, Control, and Accountability With Regard to the Use of Special Reserves (Recommendation 9)

> *Special reserves should be managed by a central agency experienced in administrative procedures, such as the Treasury Board or the Department of Finance. The Government should be required at least once a year to table a report in the House of Commons on the status of each reserve, the criteria employed in funding decisions and the use of the funds.*
>
> (Report, p. 132)

The Commission pays particular attention to the Prime Minister's ability to establish reserve funds, which were used to finance the Sponsorship initiative in its early phase. Reserve fund financing meant that no criteria were attached to guide the administration of the program and that Parliament received no information about its goals and performance. The flexibility that reserve funds offer has a drawback in that they can be used for partly political, rather than purely administrative, purposes. These considerations led the Commission to recommend that conditions be established that will ensure that reserve funds are used for non-partisan purposes, and that Parliament is aware of the funds' existence and has sufficient information to hold the Government to account for their use and the results they produce.

### B. Ministerial Exempt Staff Should Not Receive Preferential Treatment When Applying for Positions in the Public Service (Recommendation 10)

> *The Government should remove the provision in the law and in its policies that enables exempt staff members to be appointed to a position in the public service without competition after having served in a Minister's office for three years.*
>
> (Report, p. 138)

The Prime Minister and ministers are able to hire political staff to assist them in their work. While these employees are paid with public funds, they are not subject to public service rules and their role is vaguely defined. In general, they provide political support to their ministers. While ministers employ a handful of exempt staff, there are approximately one hundred working in the Prime Minister's Office (PMO), which serves as a source of political advice and planning for the Prime Minister. Because of the positions they hold, exempt staff and particularly those in the PMO wield a considerable amount of power.

A number of exempt staff were involved in the direction of the Sponsorship Program, and one – Pierre Tremblay – moved from Minister Gagliano's office (where he was responsible for the Sponsorship Program) to the Department of Public Works and Government Services, where he became the director of the unit that managed the Sponsorship Program. He was able to do this by virtue of a clause in the *Public Service Employment Act* that gives ministerial exempt staff preference in public service hiring. This raises concerns about politicization of the upper ranks of the public service and the extent of their practical knowledge of how government works. These concerns give rise to the Commission's Recommendation 10, and lead directly to its Recommendation 11.

### C. The Authority Exercised by Exempt Staff Should Be Codified and They Should Receive Instruction on How Government Functions (Recommendation 11)

> *The Government should prepare and adopt a Code of Conduct for Exempt Staff that includes provisions stating that exempt staff have no authority to give direction to public servants and that Ministers are fully responsible and accountable for the actions of exempt staff. On confirmation of their hiring, all exempt staff should be required to attend a training program to learn the most important aspects of public administration.*
>
> (Report, p. 139)

The role and behaviour of exempt staff are largely unregulated. Although these staff interact frequently with public servants on their ministers' behalf to convey instructions and are forbidden to issue orders on their own initiative, this facet of their roles is ill-defined. Public servants may not always be aware that exempt staff may only communicate ministerial direction, not give it themselves. Furthermore, it appears that many exempt staff lack understanding of the way the public service functions or the rules and policies under which it operates. Any ambiguity could give rise to abuse and should be avoided by making clear to exempt staff (including part-time advisors and consultants) and public servants alike the limits of their authority. Exempt staff must also have a basic familiarity with government in order to inform their work on behalf of their ministers, especially when it involves interaction with the public service. These impressions, and the recommendation that they gave rise to, were bolstered by evidence that showed that exempt staff were closely involved in the management of the Sponsorship Program.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## CHAPTER 8: THE PRIVY COUNCIL OFFICE AND THE CLERK

### A. Deputy Ministers Should Be Appointed on the Basis of a Transparent, Competitive Process (Recommendation 12)

> *The Government of Canada should adopt an open and competitive process for the selection of Deputy Ministers, similar to the model used in Alberta.*
>
> (Report, p. 151)

Based on the research done for it, the Commission asserts that the appointment process no longer adequately serves the purpose of safeguarding the neutrality of the public service. Appointees, in effect, are beholden to the Prime Minister who appointed them, and the Clerk who advised him/her to do so. According to this reasoning, the appointment process may compromise an appointee's ability to concentrate on what is good for his or her department, since appointees may "feel a greater sense of loyalty to [the Prime Minister and the Clerk] than to the Ministers with whom they have to work on a daily basis" (Report, p. 149). As a remedy, the Commission recommends that the system of open, transparent competitions for deputy ministers used in Alberta be adopted. This system includes consultation with ministers (they are not involved at the federal level). Candidates are interviewed by a panel that includes individuals from outside government, and two or three names are presented to the relevant minister, who presents his/her choice to Cabinet. The Premier retains veto power over appointments, but so far this power has not been exercised.

### B. The Clerk of the Privy Council Should Become Secretary to the Cabinet Responsible for Representing the Public Service (Recommendation 13)

> *The functions and titles of the Clerk of the Privy Council should be redefined, by legislation if necessary. The title of this official should be "Secretary to the Cabinet," and his or her main role should be to represent the public service to the Prime Minister and the Cabinet. The designations "Clerk of the Privy Council" and "Deputy Minister to the Prime Minister" should be abolished. The Privy Council Office should be renamed the "Cabinet Secretariat." The Secretary of the Treasury Board should assume the title and function of "Head of the Public Service."*
>
> (Report, p. 152)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



The Clerk and the Privy Council are roughly the equivalent (on the administrative side of government) to the Prime Minister and the Prime Minister's Office. The Clerk, supported by the Privy Council Office (PCO), is both formal head of the public service and the Prime Minister's deputy minister. As such, the Clerk has a pivotal role to play in organizing the business of Cabinet, the provision of policy advice, leadership and direction of the public service, and in advising the Prime Minister on the appointment and promotion of senior public servants (including deputy ministers).

The role and power of the Clerk have expanded greatly since the position was first created at the time of Confederation. In 1940, the role and title of Secretary to the Cabinet was added to that of the Clerk in the first step of that expansion; now, the Clerk oversees a staff of 1,100 specialized officials (in the PCO) and functions as head of the Public Service of Canada, forming a bridge between the bureaucracy and the Prime Minister. As the Commission observes, the Clerk "sits at the apex of the bureaucratic hierarchy." The combination of the Prime Minister and the Clerk is without doubt the most formidable collaboration in the federal government.

The Commission singles out the appointment process for deputy ministers as both a principal source of the Clerk's authority and a cause for concern because of its closed, non-competitive nature.

Some of the roles currently performed by the Clerk may place him/her in a conflict of interest. For example, the Clerk is expected to represent both the Prime Minister to the public service and the public service to the Prime Minister. On occasion, the two roles can come into a conflict that can be resolved only when one is relinquished in deference to the other. Given the power of the Prime Minister, it is likely that his or her preferences will far outweigh any of the administrative advice given by the Clerk. During its inquiry, the Commission was presented with evidence that illustrated this when it learned that the Clerk's cautions to the Prime Minister regarding the administration of the Sponsorship initiative in its early phase were ignored.

The Commission's solution to problems of this kind was to recommend that the current roles and title of the Clerk of the Privy Council be clarified and reassigned. The Clerk would become Secretary to the Cabinet with a clear responsibility to represent the interests and views of the public service, while the deputy minister (Secretary) in charge of the Treasury Board Secretariat would assume the role of head of the public service.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## CHAPTER 9: ADVERTISING, SPONSORSHIP INITIATIVES AND LOBBYING

### A. A Narrower Official Definition of Advertising (Recommendation 14)

> *The Government of Canada should amend its current definition of "advertising" to conform to accepted advertising industry standards, and the new definition should be promulgated in the Government of Canada Communications Policy and related documents.*
>
> (Report, p. 161)

The Commission provides only one recommendation concerning advertising. It is proposed in the course of a discussion of measures introduced by the previous government in response to the problems of mismanagement, waste and the misuse of taxpayers' money identified in the 2003 Report of the Auditor General on the Sponsorship Program, and the Commission's Phase 1 *Fact Finding Report*. The measures reviewed are wide-ranging, including a new communications policy (with sponsorship-related provisions), mandatory audit and value-for-money evaluations for all advertising campaigns, specialized training for procurement officers, and strengthened government-wide audit and financial control functions.

The overall assessment of the Commission is that these measures are "comprehensive, and may well be a success" (Report, p. 163). However, "for greater certainty," a number of additional measures are suggested, including:

- periodic audits by the Office of the Comptroller General (OCG) and the Office of the Auditor General (OAG) to monitor results;
- consideration of departmental and system-wide evaluations of the impacts of the new advertising regime;
- enhanced advertising-related training for procurement officers and public servants in related audit, planning and administration functions;
- comprehensive policy and administrative guidelines for sponsorships, should the federal government decide to resume involvement in such activities;
- consideration of possible measures that could include mandatory annual departmental audits of advertising programs and processes for an initial period, a comprehensive audit by the OCG of government advertising initiatives in 2006-2007 or 2007-2008 to ensure broad policy objectives are being met, and independent assessments of success, based on departmental and stakeholder views; and

- continued attention to the effectiveness of accountability processes where rules are broken, and to ensuring that all participants in the public sector are aware that rules are grounded on known and accepted values and norms.

In addition, the Commission also expresses concern that the role of the PCO in managing government advertising may not distance this activity adequately from partisan political interests, given the close relationship between the PCO and the PMO. The Commission suggests that the Office of the Comptroller General, located within the Treasury Board Secretariat, could provide a more neutral and independent location for the advertising management function, if the resulting workloads could be accommodated. An alternative model raised for consideration is that of Ontario, where greater distance is achieved by requiring Auditor General review of most advertising contracts, prohibiting partisan content, and requiring that specific public interest criteria be met (advertising deemed unsuitable cannot be used).

With respect to its recommendation, the Commission argues that advertising needs to be clearly distinguished from a range of related functions and services so that it can be subjected to more rigorous management, and competitions can be limited to firms with the required technical expertise. This leads the Commission to recommend a more precise official definition of advertising that would differentiate it from activities such as sponsorships, promotional activities, marketing, special events management, and other communications services.

### B. Overseeing Lobbying (Recommendation 15)

> *The Registrar of Lobbyists should report directly to Parliament on matters concerning the application and enforcement of the Lobbyists Registration Act, and the Office of the Registrar of Lobbyists should be provided with sufficient resources to enable it to publicize and enforce the requirements of the Act, including investigation and prosecution by its own personnel. The limitation period for investigation and prosecution should be increased from two to five years from the time the Registrar becomes aware of an infringement.*
>
> (Report, p. 174)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT



The Commission's *Fact Finding Report* concluded that certain individuals had acted as lobbyists for advertising firms, and had influenced the awarding of contracts, even though they were not registered according to requirements of the *Lobbyists Registration Act*. As well, at least one former public servant may have breached "cooling-off" requirements of post-employment policy.

The Commission argues that enforcement of existing legislation and policy, including important requirements that could ensure public knowledge of lobbying activity, has been weak. As a result, the Commission advocates that the independence of the Registrar of Lobbyists be increased, by making this official report to Parliament rather than a Cabinet Minister, and argues that parliamentary oversight would ensure the increased resources that are needed for effective enforcement of the Act.

## CHAPTER 10: TRANSPARENCY AND BETTER MANAGEMENT

### A. Mandatory Record Keeping (Recommendation 16)

> *The Government should adopt legislation requiring public servants to document decisions and recommendations, and making it an offence to fail to do so or to destroy documentation recording government decisions, or the advice and deliberations leading up to decisions.*
>
> (Report, p. 181)

The Government made a commitment to improve transparency and introduced various measures and policies with regard to disclosure, reporting and audit. The Commission, for the most part, supports these steps.

The Commission believes that there is a link between increased transparency and better management and accountability. However, it also believes that there is a need for a change of culture within the federal government, because evidence during the first phase of the inquiry led the Commission to believe that the Government did not always respect the spirit and intent of existing access to information legislation, and sometimes deliberately avoided creating potentially sensitive records.

The Commission agrees with the Information Commissioner that there is a need for mandatory record keeping in government. Creating a "paper trail" would make it possible to reconstruct the evolution of spending policies and programs, support the continuity of government decision-making, and allow for independent audit and review.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



While there are valid arguments for secrecy in certain areas, such as matters of national security, the Commission believes that in other cases the public is entitled to know what options were considered before a decision was made. It also notes, however, that if the public service is to operate with greater transparency, the public and the media need to moderate their criticism of errors made in good faith.

The Commission also supports a number of amendments to the *Access to Information Act* proposed by the Information Commissioner. These include amendments to:

- place a "good faith" obligation on institutions to make reasonable efforts to assist information seekers;
- increase the number of government institutions covered by the Act to include some that are currently exempted;
- put the onus on departments to show that the disclosure of records would be injurious;
- create a public record of all documents disclosed under the Act;
- limit the Government's authority to extend the initial 30-day response period to instances of necessity; and
- broaden the Information Commissioner's powers to initiate complaints.

### B. Sanctions Under the *Financial Administration Act* (Recommendation 17)

> *The Financial Administration Act should be amended to add a new section stipulating that deliberate violation of section 34 of the Act by an employee of the federal government is grounds for dismissal without compensation.*
>
> (Report, p. 188)

During the Commission's inquiry, it became evident that some public servants did not comply with their obligations under the *Financial Administration Act*. The Commission believes that proper administration of public funds is of utmost importance and that public servants should be fully accountable for their actions in this regard. If individuals in the private sector failed to meet their financial responsibilities, they would be summarily dismissed. Consequently, the legislation should include strong incentives to comply with section 34, which requires that evidence should be provided that all work has been performed by a government contractor before payment is made.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



### C. Appointments to Crown Corporations (Recommendation 18)

> *The Chief Executive Officer of a Crown Corporation should be appointed, evaluated from time to time, and, if deemed advisable, dismissed by the Board of Directors of that corporation. Initial appointments to the Board of Directors of a Crown Corporation should be made by the Government on the basis of merit. Thereafter, the remaining directors should be responsible for filling any vacancies on a corporation's board.*
>
> (Report, p. 190)

In February 2005, the Treasury Board announced a series of reforms to the governance of Crown corporations. The Commission supports those reforms. However, it believes that it is necessary also to ensure that appointments to management posts are free of political influence. Political appointments put the integrity of the appointments process in doubt and are often in contradiction to the merit principle. The persons best qualified to appoint or remove the corporation's chief executive are the board of directors, which is familiar with the corporation's operations and needs.

The Commission notes that the United Kingdom has created an Office of the Commission for Public Appointments, which regulates, monitors, reports and advises on appointments made by the U.K. government to the boards of around 1,100 national and regional public bodies.

### D. Whistleblower Legislation

The Commission commends Parliament for recently passing whistleblower legislation (the *Public Servants Disclosure Protection Act*), but the Commission is concerned that the legislation might not have the desired effect. While the Commission does not make specific recommendations on whistleblower legislation, it does suggest a number of improvements, as follows:

- the definition of persons authorized to make disclosures should be broadened to include anyone working on behalf of the Government;
- the list of "wrongdoings" that can be disclosed should be an open list;
- the list of actions that are forbidden "reprisals" should be an open list;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



- if a whistleblower makes a complaint alleging a reprisal, the burden should be on the employer to show that the actions were not a reprisal;

- there should be an explicit deadline for all chief executives to establish internal procedures for managing disclosures; and

- amendments made by the new legislation to the *Access to Information Act* and to the *Privacy Act* should be revoked as unjustified.

### E. Internal Audit

The Commission believes that the internal audit function is an important element of transparency. It commends the reform efforts introduced by the previous President of the Treasury Board, including an enhanced role for the Office of the Comptroller General and greater independence for the internal audit function through the use of departmental Chief Financial Officers and external audit committees. The Commission raises the question of whether the package of reforms might add too many rules. The Auditor General pointed out that the problem with the Sponsorship Program was not the lack of rules, but that some people simply did not follow the rules already in place.

## CONCLUDING REMARKS

Reflecting the Commission's mandate, the recommendations of the Phase 2 report are broadly directed to providing remedies for systemic problems identified in the course of the Commission's investigation of the Sponsorship Program, namely:

- "partisan political involvement in the administration of the Sponsorship Program;"

- "insufficient oversight by senior public servants;"

- "deliberate actions taken to avoid compliance with federal legislation and policies;"

- "a culture of entitlement among political officials and public servants involved with Sponsorship initiatives;" and

- "the refusal of Ministers, senior officials in the Prime Minister's Office and public servants to acknowledge any responsibility for the mismanagement that had occurred." (Report, p. 197)

The central theme of the Commission's response to these problems is the belief that "rebalancing the relationship between Parliament and the Government" is needed, in order to strengthen accountability within government. A key aspect of this rebalancing is the assignment of clearer accountabilities to politicians and public servants. According to the Commission, this is necessary to enable Parliament to hold the Government, individual ministers and their departments, to account, in part by reviewing the Government's proposed spending plans more effectively.

The immediate impact of most of the recommendations is on political officials and the public service. Only the recommendation of enhanced support for committees and those relating to the Public Accounts Committee are specifically directed at Parliament. However, especially when considered together, the Commission's recommendations have significant broader implications for Parliament. They imply a new priority for the House of Commons' traditional role as an accountability chamber. Both the recommendations specific to Parliament and others, notably the recommendations concerning a distinct deputy-ministerial accountability, imply that all committees and parliamentarians will be spending more time reviewing relatively technical administrative and management issues for which deputy ministers are responsible (and, perhaps, correspondingly less time on legislative activities, or other traditional committee activities such as lengthy policy studies).

The impacts of the Commission's recommendations remain prospective, at the time of writing this paper. Although a number of the recommendations are similar to parts of the election platform of the new Government, it remains up to the Government to decide whether or not they will be adopted. This also applies to the final Commission recommendation: that the Government report to Parliament by February 2008, detailing how it has responded to the Commission's recommendations.

PRB 05-60F

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

# APERÇU DU RAPPORT DE LA PHASE 2 DE L'ENQUÊTE DE LA COMMISSION GOMERY

**Brian R. O'Neal**
**Alex Smith**
**Jack Stilborn, analyste principal par intérim**
**Division des affaires politiques et sociales**

**Le 16 février 2006**

**PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE**
**SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES**

**Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.**

**THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION ..... 1

CHAPITRE 4 : LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT ..... 1

A. Augmentation du financement des comités parlementaires (Recommandation 1) ..... 1

B. Une charte de la fonction publique (Recommandation 2) ..... 2

C. Augmentation du budget du Comité des comptes publics (Recommandation 3) ..... 3

CHAPITRE 5 : LA RESPONSABILITÉ ET L'IMPUTABILITÉ DES SOUS-MINISTRES ..... 4

A. La responsabilisation des sous-ministres (Recommandation 4) ..... 4

B. Différends entre ministres et sous-ministres (Recommandation 5) ..... 5

C. Permanence du poste de sous-ministre (Recommandation 6) ..... 6

CHAPITRE 6 : RENFORCER LA CHAÎNE D'IMPUTABILITÉ ..... 7

A. Stabilité de la composition du Comité des comptes publics (Recommandation 7) ..... 7

B. Ce sont les sous-ministres et les hauts fonctionnaires – et non les ministres – qui devraient comparaître devant le Comité des comptes publics (Recommandation 8) ..... 7

CHAPITRE 7 : LE PREMIER MINISTRE, LES MINISTRES ET LEUR PERSONNEL EXONÉRÉ ..... 8

A. Plus de transparence, de contrôle et de reddition de comptes en ce qui concerne l'utilisation de réserves spéciales (Recommandation 9) ..... 8

B. Les employés exonérés des cabinets de ministre ne devraient pas bénéficier d'un accès préférentiel aux postes de la fonction publique (Recommandation 10) ..... 9

C. Les pouvoirs du personnel exonéré devraient être codifiés et ces employés devraient suivre une formation sur le fonctionnement du gouvernement (Recommandation 11) ..... 10

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



**Page**

CHAPITRE 8 : LE BUREAU ET LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ ..... 10

A. La nomination des sous-ministres devrait suivre un processus compétitif transparent (Recommandation 12) ..... 10

B. Le greffier du Conseil privé devrait devenir secrétaire du cabinet chargé de représenter la fonction publique (Recommandation 13) ..... 11

CHAPITRE 9 : PUBLICITÉ, COMMANDITES ET LOBBYISME ..... 12

A. Une définition plus étroite de la publicité (Recommandation 14) ..... 12

B. Superviser le lobbying (Recommandation 15) ..... 14

CHAPITRE 10 : TRANSPARENCE ET MEILLEURE GESTION ..... 15

A. Tenue obligatoire de dossiers (Recommandation 16) ..... 15

B. Sanctions au titre de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (Recommandation 17) ..... 16

C. Nominations aux sociétés d'État (Recommandation 18) ..... 17

D. Loi sur les dénonciateurs ..... 17

E. Vérification interne ..... 18

CONCLUSION ..... 18

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

# APERÇU DU RAPPORT DE LA PHASE 2 DE L'ENQUÊTE DE LA COMMISSION GOMERY

## INTRODUCTION

On trouvera dans le présent document un résumé, recommandation par recommandation, des principaux arguments développés dans le rapport de la phase 2 (février 2006) de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (la Commission Gomery).

Le rapport de la phase 2, *Rétablir l'imputabilité : Recommandations*, remplit le second volet du mandat de la Commission. Il contient des recommandations reposant sur les faits mis au jour par la Commission et exposés dans le rapport de la phase 1 (novembre 2005). Les recommandations visent essentiellement à prévenir à l'avenir la mauvaise gestion des programmes de commandite et des activités de publicité du gouvernement fédéral.

Les trois premiers chapitres du rapport ne contiennent pas de recommandations et sont donc omis. Leur contenu (introduction et contexte) a été intégré aux commentaires sur les diverses recommandations.

## CHAPITRE 4 : LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

### A. Augmentation du financement des comités parlementaires (Recommandation 1)

> *Pour corriger le déséquilibre qui existe entre les ressources dont dispose le gouvernement et celles auxquelles ont accès les comités parlementaires et leurs membres, le gouvernement devrait augmenter considérablement le financement accordé aux comités parlementaires.*
>
> (Rapport, p. 69)

Théoriquement, les comités parlementaires peuvent grandement contribuer à l'efficacité du Parlement pour ce qui est d'amener le gouvernement à rendre compte de l'usage qu'il fait de l'argent des contribuables. Ils reçoivent chaque année les prévisions de dépenses des

ministères qui relèvent de leur mandat, accompagnées de rapports explicatifs et de données sur le rendement. Ils sont censés faire une étude détaillée de ces documents pour ensuite en faire rapport à la Chambre.

Les préoccupations concernant l'efficacité de l'examen parlementaire des programmes et des dépenses du gouvernement ne datent pas d'hier, mais le problème a été soulevé de nouveau récemment dans un rapport de comité, en 2003, où l'on déplorait que les comités « continuent à effectuer un examen relativement sommaire des budgets principaux des dépenses et des rapports explicatifs », et les députés interrogés dans le cadre d'une étude commandée par la Commission ont confirmé ce constat.

La Commission est d'avis que les comités ont besoin de plus de personnel pour travailler avec efficacité. Les députés n'ont pas le temps de faire un examen en profondeur des informations financières, sans compter qu'ils ne possèdent pas toujours les connaissances voulues. Le Budget des dépenses est loin d'être transparent (le Programme de commandites, par exemple, n'a jamais été clairement identifié dans le budget concerné). Les députés sont membres de deux ou trois comités en même temps et doivent par ailleurs assumer d'autres responsabilités multiples, dont beaucoup leur procurent plus directement le sentiment de faire œuvre utile. La Commission se dit encouragée par l'engagement du gouvernement à doter les comités de ressources additionnelles sur le plan du personnel et note que les comités ont besoin de deux formes d'assistance : 1) davantage de personnel de recherche de la Bibliothèque du Parlement (elle note à cet égard une première mesure avec satisfaction : l'embauche, par la Bibliothèque du Parlement, de trois nouveaux analystes bien au fait des prévisions budgétaires) et 2) des ressources budgétaires accrues leur permettant d'embaucher des experts pour l'étude de la gestion des programmes et des questions de reddition de comptes.

### B. Une charte de la fonction publique (Recommandation 2)

> *Le gouvernement devrait adopter une loi pour mettre en vigueur une charte de la fonction publique.*
>
> (Rapport, p. 75)

Dans l'administration des fonds accordés par le Parlement selon les instructions des ministres, la fonction publique a des obligations variées et parfois incompatibles. Elle a des responsabilités envers les ministres, envers les gouvernements à venir, envers le Parlement et envers la population. Elle doit par ailleurs respecter ses obligations légales. Ainsi, elle doit suivre les instructions des ministres, mais se trouve dans l'obligation de les contester quand elles contreviennent à la loi.

Les responsabilités particulières de certains fonctionnaires sont énoncées dans des lois, mais la Commission estime qu'on a besoin d'une affirmation plus large, en loi, de l'identité particulière de la fonction publique. Cet énoncé pourrait réaffirmer l'importance primordiale de l'impartialité, de la neutralité et du respect de la primauté du droit. D'après la Commission, un des problèmes importants à l'origine du scandale des commandites tient au fait que l'attitude des fonctionnaires traduisait une culture (et une politique gouvernementale) qui accorde une importance primordiale à l'obéissance aux supérieurs et à la responsabilité finale des ministres, ce qui a pour effet de minimiser, chez les fonctionnaires, le sens de leur responsabilité personnelle dans leurs décisions administratives.

Selon la Commission, l'adoption d'une charte de la fonction publique sous forme de loi permettrait d'attester, aux yeux des fonctionnaires et de la population en général, l'importance accordée par les politiciens aux valeurs essentielles de la fonction publique et donnerait aux tribunaux un rôle dans la résolution des différends et l'interprétation des principes, facilitant du coup l'observation des règles. La Commission conclut que le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, qui fait plus de 5 000 mots, est trop vague et trop long, et doit être remplacé par un énoncé exécutoire plus simple des valeurs et principes essentiels de la fonction publique.

### C. Augmentation du budget du Comité des comptes publics (Recommandation 3)

> *Afin de permettre au Comité des comptes publics de s'acquitter plus efficacement de ses responsabilités, le gouvernement devrait accroître sensiblement son budget, ce qui lui permettrait de recruter son propre personnel dans les domaines de la recherche, du conseil juridique et du soutien administratif, et d'avoir recours à des experts s'il y a lieu.*
>
> (Rapport, p. 89)

La Commission voit dans le Comité des comptes publics un outil parlementaire de responsabilisation du gouvernement en matière d'administration. Le Comité examine les dépenses du gouvernement pour vérifier qu'elles correspondent aux fins autorisées par le Parlement, que les programmes sont efficaces et efficients et que l'on emploie de saines pratiques de gestion financière. Ces études trouvent souvent leur origine dans les rapports du Bureau du vérificateur général.

En accord avec sa conviction générale que l'administration doit être libre de toute considération politique et à l'abri de toute ingérence politique, la Commission est d'avis que la responsabilisation de l'administration exige une approche non partisane axée strictement sur l'administration et la gestion des finances publiques, et non sur des questions de politiques.

Elle note que le Comité des comptes publics a réussi à travailler avec impartialité sur des questions comme la responsabilisation des sous-ministres, mais qu'il s'est comporté de façon très partisane durant son enquête sur le Programme de commandites. Outre les recommandations qu'elle formule ailleurs dans le rapport (recommandations 7 et 8), la Commission dit estimer qu'un accroissement des ressources en personnel du Comité permettrait à ses membres de mieux répondre aux impératifs particuliers, souvent spécialisés, que présente le rôle spécial du Comité.

## CHAPITRE 5 : LA RESPONSABILITÉ ET L'IMPUTABILITÉ DES SOUS-MINISTRES

### A. La responsabilisation des sous-ministres (Recommandation 4)

> *Afin d'éliminer la confusion entre la responsabilité et l'imputabilité respectives des ministres et des fonctionnaires, le gouvernement devrait modifier ses politiques et ses publications pour reconnaître et déclarer explicitement que les sous-ministres et les hauts fonctionnaires qui détiennent une responsabilité législative sont tenus de rendre compte de plein droit devant le Comité des comptes publics de l'exercice de leurs fonctions législatives et de leurs fonctions déléguées.*
>
> (Rapport, p. 111)

En tant qu'administrateurs de ministères, les sous-ministres disposent de plein droit de certains pouvoirs de gestion qui leur sont conférés par la loi ou qui leur sont délégués. Cependant, les préoccupations que suscite la responsabilisation de la gestion financière depuis une trentaine d'années ont abouti à la publication de plusieurs rapports, notamment un rapport unanime du Comité des comptes publics paru en 2005 réclamant une plus grande responsabilisation des sous-ministres devant les comités parlementaires.

Pour sa part, le gouvernement continue d'affirmer que seuls les ministres sont comptables au Parlement, même en ce qui concerne les questions dont les sous-ministres sont responsables de plein droit. Il soutient que le fait de forcer des hauts fonctionnaires à rendre des

comptes au Parlement diviserait la responsabilité des ministres, entraînerait une séparation artificielle des responsabilités respectives des ministres et des sous-ministres et exposerait les sous-ministres à la politique partisane.

À cela la Commission rétorque que l'obligation de rendre compte doit être liée à la responsabilité. Si certains pouvoirs sont expressément conférés aux sous-ministres par la loi, le ministre ne peut pas être tenu pour responsable de l'exercice de ces pouvoirs.

D'après la Commission, les recommandations d'amélioration du gouvernement ne constituent qu'une solution superficielle aux lacunes du contrôle de l'administration financière et ne sont pas le fruit d'une profonde réflexion sur la reddition de comptes au Parlement. Pour la Commission, le Parlement a tout intérêt à savoir si les ministres se mêlent d'aspects de l'administration qui relèvent des fonctionnaires et si les fonctionnaires s'acquittent de leur tâche dans le respect des normes prescrites, notamment sur le plan de la probité, de l'efficacité et de l'efficience.

Par ailleurs, une étude commandée par la Commission a permis de constater que les sous-ministres se préoccupent trop de politique et pas assez d'administration. La Commission estime que le fait de forcer les sous-ministres à rendre compte publiquement de leur administration devant le Comité des comptes publics les encouragerait à accorder une plus grande priorité à une bonne gestion.

### B. Différends entre ministres et sous-ministres (Recommandation 5)

> *Le gouvernement devrait instaurer une procédure officielle permettant à un ministre de passer outre à l'objection d'un sous-ministre au sujet d'une décision qu'il envisage dans un domaine au sujet duquel le sous-ministre détient des pouvoirs législatifs ou délégués. La décision du ministre devrait être enregistrée dans une correspondance que le sous-ministre transmettra au contrôleur général, du Secrétariat du Conseil du Trésor, où elle pourra être examinée par le Bureau du vérificateur général.*
>
> (Rapport, p. 117)

Il est inévitable que des désaccords surgissent à l'occasion entre ministres et sous-ministres quant aux décisions à prendre. Le gouvernement recommande dans ces cas-là que le désaccord soit réglé avec l'aide du greffier du Conseil privé ou celle du premier ministre et de ses conseillers. Les différends concernant des questions financières devraient être soumis au Conseil du Trésor.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



La Commission trouve que ce processus laisse à désirer à plusieurs égards. Premièrement, il suppose que la solution proposée par le greffier répondra aux exigences de la loi et aux normes d'éthique et que les sous-ministres choisiront de se prévaloir de cette procédure, deux hypothèses qui ne se sont pas avérées dans le cas du Programme de commandites. En outre, elle place les sous-ministres qui estiment avoir reçu un ordre malavisé devant l'alternative suivante : se soumettre ou se démettre.

La Commission estime que, quand un sous-ministre est forcé d'appliquer une décision d'un ministre qu'il estime contestable pour des raisons légales ou éthiques dans un domaine dans lequel il possède des pouvoirs législatifs ou délégués, il devrait avoir le droit d'exposer son désaccord dans une lettre. Ainsi, le ministre conserverait le droit d'imposer sa décision, mais le sous-ministre ne serait pas forcé d'accepter la responsabilité de décisions sur lesquelles ils ne sont pas d'accord.

La Commission reconnaît que certaines personnes craignent que ce processus porte atteinte à l'importante relation de confiance qui doit s'établir entre un ministre et un sous-ministre. Cependant, un processus similaire existe déjà au Royaume-Uni et ne semble pas présenter de difficultés de ce point de vue.

### C. Permanence du poste de sous-ministre (Recommandation 6)

> *Le gouvernement devrait avoir pour politique de nommer les sous-ministres et les hauts fonctionnaires pour un minimum de trois ans, étant entendu que la durée normale de leur mandat devrait être d'au moins cinq ans. Dans les cas où il serait absolument nécessaire de déroger à cette politique, le gouvernement devrait être tenu de se justifier publiquement. Le gouvernement devrait prendre des mesures pour appliquer la même politique aux sous-ministres adjoints.*
>
> (Rapport, p. 121)

La Commission signale que de nombreux observateurs, notamment le Comité des comptes publics en 2005, s'inquiètent de la brièveté du mandat des sous-ministres. Une étude récente réalisée par le Conseil du Trésor a montré que, ces dix dernières années, les sous-ministres sont restés en poste en moyenne trois ans et demi. Une étude réalisée pour le compte de la Commission montre que c'est peu comparativement à ce que l'on observe dans les autres pays développés.

La Commission estime qu'un mandat aussi court ne donne pas aux sous-ministres suffisamment de temps pour se mettre bien au fait des programmes, des politiques et de l'administration d'un ministère et en maîtriser la gestion. Il faut plus de temps pour faire aboutir des mesures administratives d'envergure.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



## CHAPITRE 6 : RENFORCER LA CHAÎNE D'IMPUTABILITÉ

### A. Stabilité de la composition du Comité des comptes publics (Recommandation 7)

> *Les membres nommés au Comité des comptes publics devraient s'attendre à être au service du Comité pendant toute la durée de la législature.*
>
> (Rapport, p. 131)

Le Conseil du Trésor, les sous-ministres, le Comité des comptes publics et le vérificateur général sont les principaux maillons de la « chaîne de responsabilisation », et ils doivent coopérer pour assurer l'application de saines pratiques de gestion administrative et financière au gouvernement.

La Commission a constaté que le Bureau du vérificateur général était un maillon fort, mais que le Conseil du Trésor (et son Secrétariat) devrait mieux contrôler l'application de ses politiques par les ministères et sévir en cas de besoin. Pour leur part, les sous-ministres doivent être encouragés à accorder une plus grande importance à leurs responsabilités de gestion.

Pour bien jouer son rôle, le Comité des comptes publics doit éviter la partisanerie, ne serait-ce qu'en raison de la nécessité de mettre la gestion financière du gouvernement à l'abri de toute influence partisane. En particulier, le Comité doit pouvoir interroger les sous-ministres et les hauts fonctionnaires en toute objectivité. Pour favoriser cette attitude et faire en sorte que les membres du Comité possèdent les compétences et l'expérience requises, il serait bon, selon la Commission, que les membres du Comité demeurent les mêmes pour toute la durée de la législature.

### B. Ce sont les sous-ministres et les hauts fonctionnaires – et non les ministrcs – qui devraient comparaître devant le Comité des comptes publics (Recommandation 8)

> *Le Comité des comptes publics devrait s'assurer que ce sont les sous-ministres, les premiers dirigeants des organismes publics et les hauts fonctionnaires qui comparaissent devant lui. Le principe général devrait être que les ministres ne comparaissent pas devant le Comité.*
>
> (Rapport, p. 131)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



La comparution de ministres devant les comités tend à mettre en relief la dimension politique des questions étudiées. Pour éviter de faire de la gestion financière et d'autres questions administratives des questions partisanes, seuls les sous-ministres et autres hauts fonctionnaires devraient comparaître devant le Comité des comptes publics. Cette recommandation complète la quatrième recommandation de la Commission voulant que les sous-ministres rendent compte devant le Comité de l'exercice de leurs fonctions législatives et des pouvoirs qui leur sont délégués[1].

## CHAPITRE 7 : LE PREMIER MINISTRE, LES MINISTRES ET LEUR PERSONNEL EXONÉRÉ

### A. Plus de transparence, de contrôle et de reddition de comptes en ce qui concerne l'utilisation de réserves spéciales (Recommandation 9)

> *Les réserves spéciales devraient être gérées par un organisme central ayant l'expérience des procédures administratives, comme le Conseil du Trésor ou le ministère des Finances. Le gouvernement devrait être tenu de déposer au moins une fois par an un rapport devant la Chambre des communes au sujet du statut de chaque réserve, des critères utilisés pour prendre les décisions de financement, et de la manière dont les fonds ont été utilisés.*
>
> (Rapport, p. 145)

La Commission s'est intéressée en particulier à la capacité du premier ministre de créer des fonds de réserve, ceux-là mêmes qui ont servi à financer les commandites à l'origine. Le financement d'activités à partir de fonds de réserve présente des inconvénients : aucun critère ne guide l'administration du programme concerné et le Parlement n'est pas informé des objectifs du programme ou de ses résultats. La grande souplesse que présentent les fonds de réserve signifie aussi que ceux-ci peuvent être utilisés en partie à des fins politiques et non purement administratives. Ces considérations ont amené la Commission à recommander que les fonds de

---

(1) En général, le Comité des comptes publics entend des sous-ministres, des hauts fonctionnaires et des représentants du Bureau du vérificateur général. La Commission a peut-être fait la recommandation 8 pour insister sur le fait que le Comité devrait se concentrer sur les responsabilités des sous-ministres et éviter autant que possible la partisanerie.

réserve soient assujettis à des conditions propres à garantir que les sommes en question servent des fins non partisanes, que le Parlement est au courant de l'existence de ces fonds et qu'il est suffisamment bien informé pour forcer le gouvernement à rendre compte de leur emploi et des résultats qu'on leur doit.

### B. Les employés exonérés des cabinets de ministre ne devraient pas bénéficier d'un accès préférentiel aux postes de la fonction publique (Recommandation 10)

> *Le gouvernement devrait abolir les dispositions de la loi et de ses politiques qui permettent aux employés exonérés d'être nommés à des postes de la fonction publique sans concours après avoir servi pendant trois ans dans un cabinet ministériel.*
>
> (Rapport, p. 152)

Le premier ministre et les ministres peuvent embaucher du personnel politique. Ces employés sont payés sur le Trésor, mais ils ne sont pas assujettis aux règles de la fonction publique et leur rôle est défini de manière vague. En général, ils fournissent un appui politique à leur ministre. Les ministres emploient une poignée seulement d'employés exonérés, mais le cabinet du premier ministre (CPM) en compte une centaine, qui fournissent des conseils politiques au premier ministre et l'assistent dans sa planification. En raison du poste qu'ils occupent, les employés exonérés, en particulier ceux du CPM, jouissent d'un pouvoir assez considérable.

Certains employés exonérés ont pris part à la direction du Programme de commandites et l'un d'entre eux – Pierre Tremblay – est passé du cabinet du ministre Gagliano (où il était responsable du Programme de commandites) au ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, où il est devenu directeur du service chargé d'administrer le Programme de commandites. Il a pu le faire en raison d'une disposition de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qui donne au personnel exonéré la préférence dans l'embauche dans la fonction publique. Cette situation suscite des préoccupations quant au risque de politisation des échelons supérieurs de la fonction publique et aux connaissances pratiques du personnel exonéré des rouages du gouvernement. Ces préoccupations sont à l'origine de la recommandation 10 et ont mené directement à la recommandation 11.

### C. Les pouvoirs du personnel exonéré devraient être codifiés et ces employés devraient suivre une formation sur le fonctionnement du gouvernement (Recommandation 11)

> *Le gouvernement devrait préparer et adopter un Code de conduite du personnel exonéré indiquant que le personnel exonéré n'a pas le pouvoir de donner des ordres aux fonctionnaires et que les ministres sont pleinement responsables et imputables des actions de leur personnel exonéré. Après confirmation de son recrutement, tout le personnel exonéré devrait être tenu de suivre un programme de formation sur les aspects les plus importants de l'administration publique.*
>
> (Rapport, p. 153)

Dans l'ensemble, le rôle et le comportement du personnel exonéré ne sont pas réglementés. Ces employés ont des rapports fréquents avec les fonctionnaires pour leur communiquer des instructions pour le compte du ministre, et s'il leur est interdit de donner des instructions aux fonctionnaires de leur propre chef, cet aspect de leur rôle demeure mal défini. Les fonctionnaires ne savent pas nécessairement tous que le personnel exonéré ne peut que leur communiquer les instructions du ministre et non leur donner lui-même des ordres. Il semble en outre qu'une bonne partie des employés exonérés comprennent mal le fonctionnement de la fonction publique et connaissent mal les règles et politiques qui régissent les fonctionnaires. Toute ambiguïté présente un risque d'abus; il importe donc de les éviter en faisant clairement comprendre aux employés exonérés (y compris aux conseils et experts-conseils à temps partiel) et aux fonctionnaires les limites de leurs pouvoirs. Les employés exonérés devraient aussi connaître suffisamment bien le gouvernement pour bien s'acquitter de leur tâche quand ils agissent au nom du ministre, en particulier dans leurs rapports avec la fonction publique. Cette thèse, et la recommandation à laquelle elle a donné lieu, est confortée par la preuve qui montre que le personnel exonéré participait de près à la gestion du Programme de commandites.

## CHAPITRE 8 : LE BUREAU ET LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

### A. La nomination des sous-ministres devrait suivre un processus compétitif transparent (Recommandation 12)

> *Le gouvernement du Canada devrait adopter une procédure de concours ouvert pour le choix des sous-ministres, en s'inspirant du modèle de l'Alberta.*
>
> (Rapport, p. 166)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Sur la foi des résultats de recherches effectuées pour son compte, la Commission affirme que le processus de nomination n'assure plus comme avant la neutralité de la fonction publique. En effet, les personnes nommées sont redevables au premier ministre qui les a nommées, et au greffier qui lui a conseillé de le faire. Ainsi, le processus de nomination même peut compromettre l'aptitude des personnes nommées à se concentrer sur ce qui est bon pour leur ministère, car il peut arriver qu'elles « ressentent une plus grande loyauté envers [le premier ministre et le greffier du Conseil privé] qu'envers leur ministre avec qui [elles] doivent [...] travailler tous les jours » (Rapport, p. 164). Pour remédier au problème, la Commission recommande l'adoption d'un système de concours ouvert et transparent analogue à celui de l'Alberta pour la nomination des sous-ministres. Ce système comprend la consultation des ministres (ce qui n'est pas le cas au niveau fédéral). Les candidats sont interrogés par un groupe composé notamment de personnes de l'extérieur du gouvernement, et deux ou trois noms sont ensuite proposés au ministre concerné, qui communique son choix au Cabinet. Le premier ministre possède un droit de veto, dont il ne s'est encore jamais prévalu.

### B. Le greffier du Conseil privé devrait devenir secrétaire du cabinet chargé de représenter la fonction publique (Recommandation 13)

> *Les fonctions et titres du greffier du Conseil privé devraient être redéfinis, par voie législative si nécessaire. Le titre de ce haut fonctionnaire devrait être « secrétaire du Cabinet » et son rôle principal devrait être de représenter la fonction publique devant le Premier ministre et le Cabinet. Les titres de « greffier du Conseil Privé » et « sous-ministre du Premier ministre » devraient être abolis. Le Bureau du Conseil privé devrait être rebaptisé « Secrétariat du Cabinet ». Le secrétaire du Conseil du trésor devrait assumer le titre et les fonctions de « chef de la fonction publique ».*
>
> (Rapport, p. 168)

Le greffier et le Bureau du Conseil privé sont le pendant (du côté de l'administration) du premier ministre et de son cabinet. Le greffier, appuyé par le Bureau du Conseil privé (BCP), est à la fois le chef de la fonction publique et le sous-ministre du premier ministre. Il joue donc un rôle de premier plan pour ce qui est d'organiser les travaux du cabinet, de fournir des conseils en matière de politiques, de diriger la fonction publique de lui imprimer ses orientations et de conseiller le premier ministre au sujet de la nomination et de l'avancement des hauts fonctionnaires (y compris les sous-ministres).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Le rôle et les pouvoirs du greffier se sont considérablement accrus depuis que le poste a été créé à l'époque de la Confédération. En 1940, le rôle et le titre de secrétaire du cabinet ont été ajoutés à celui de greffier dans la première étape de cette expansion. De nos jours, le greffier dirige un personnel de 1 100 employés spécialisés (au BCP) et est également le chef de la fonction publique du Canada, assurant ainsi le lien entre l'appareil bureaucratique et le premier ministre. Comme l'a fait remarquer la Commission, le greffier se situe « au sommet de la hiérarchie bureaucratique ». Ensemble, le premier ministre et le greffier constituent le plus puissant tandem du gouvernement fédéral.

La Commission a placé dans son collimateur le processus de nomination des sous-ministres, dans lequel elle voit à la fois la principale source du pouvoir du greffier et une source de préoccupation en raison de son caractère fermé, non compétitif.

Certains des rôles du greffier risquent de placer celui-ci dans une situation de conflit d'intérêts. Par exemple, le greffier est censé représenter le premier ministre devant la fonction publique et représenter la fonction publique devant le premier ministre. Ces deux rôles peuvent à l'occasion entrer en conflit, qui n'est résolu que quand l'un cède le pas à l'autre. Compte tenu du pouvoir du premier ministre, il est probable que ses préférences l'emporteront facilement sur les conseils administratifs que lui dispense le greffier. La Commission en a reçu la preuve dans son enquête quand elle a appris que le premier ministre avait fait fi des mises en garde du greffier au sujet de la gestion des projets de commandites.

Pour résoudre les problèmes de ce genre, la Commission recommande que les rôles et le titre du greffier du Conseil privé soient clarifiés et distribués autrement. Le greffier deviendrait secrétaire du cabinet chargé de représenter les intérêts et les vues de la fonction publique, tandis que le sous-ministre (secrétaire) responsable du Secrétariat du Conseil du Trésor dirigerait la fonction publique.

## CHAPITRE 9 : PUBLICITÉ, COMMANDITES ET LOBBYISME

### A. Une définition plus étroite de la publicité (Recommandation 14)

> *Le gouvernement du Canada devrait modifier sa définition actuelle de la publicité pour se conformer aux normes acceptées dans l'industrie publicitaire, et il devrait la publier dans sa politique de communication et dans les documents correspondants.*
>
> (Rapport, p. 177)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



La Commission ne fait qu'une seule recommandation sur la publicité, dans le contexte d'une discussion sur les mesures adoptées par le gouvernement précédent en réponse aux problèmes de mauvaise gestion, de gaspillage et d'usage impropre de l'argent des contribuables mis au jour dans le rapport de 2003 du Bureau du vérificateur général sur le Programme de commandites et dans le *Rapport factuel* de la phase 1 de l'enquête de la Commission. Les mesures étudiées sont nombreuses et variées; elles comprennent notamment une nouvelle politique de communication (assortie de dispositions sur les commandites), des vérifications obligatoires et des évaluations de l'optimisation des ressources pour toutes les campagnes publicitaires, une formation spécialisée à l'intention des agents d'approvisionnement et le renforcement des fonctions de vérification et de contrôle financiers à l'échelle du gouvernement.

Dans l'ensemble, la Commission conclut de son examen que le nouveau système « paraît tout à fait exhaustif et sera peut-être bien couronné de succès » (Rapport, p. 179). Cependant, « pour plus de certitude », elle recommande d'autres mesures, notamment les suivantes :

- des vérifications périodiques des résultats par le Bureau du contrôleur général (BCG) et le Bureau du vérificateur général (BVG);
- éventuellement, des évaluations ministérielles, dans l'ensemble du gouvernement, des conséquences du nouveau régime de publicité;
- une plus grande formation en publicité des agents d'approvisionnement et des fonctionnaires ayant des fonctions de vérification, de planification et d'administration liées à la publicité;
- des lignes directrices générales et des directives administratives plus complètes en matière de commandites, si le gouvernement décidait de reprendre ce type d'activité;
- éventuellement, des vérifications ministérielles annuelles obligatoires des programmes de publicité et des processus connexes pendant une période initiale, une vérification intégrée par le BVG des initiatives de publicité du gouvernement en 2006-2007 ou en 2007-2008 pour établir que les grands objectifs sont atteints, et des évaluations indépendantes des conclusions des ministères et des autres parties concernées quant à l'efficacité des mesures prises;
- une évaluation continue de l'efficacité des processus de reddition de comptes en cas de violation des règles, et des mesures pour faire en sorte que tous les intervenants du secteur public sachent que les règles reposent sur des valeurs et des normes reconnues.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



La Commission estime aussi que la gestion des activités de publicité par le BCP l'expose trop à l'influence des intérêts politiques partisans, vu les liens étroits entre le BCP et le CPM. Il vaudrait mieux, à son avis, confier, si possible, cette gestion au Bureau du contrôleur général, situé au Secrétariat du Conseil du Trésor, un terrain plus neutre et plus indépendant. Elle propose le modèle de l'Ontario, où le vérificateur général revoit la plupart des contrats de publicité, où le contenu partisan est interdit et où des conditions précises concernant l'intérêt public doivent être respectées (tout projet jugé inacceptable est rejeté).

En ce qui concerne sa propre recommandation, la Commission souligne l'importance de distinguer nettement la publicité de divers autres fonctions et services connexes de manière qu'elle puisse faire l'objet d'une gestion plus rigoureuse, et de limiter les appels d'offres aux entreprises qui possèdent les compétences voulues. Cela amène la Commission à proposer une définition officielle plus précise de la publicité qui permettrait de la distinguer d'activités comme les commandites, les activités promotionnelles, le marketing et la gestion d'événements spéciaux et d'autres services de communication.

### B. Superviser le lobbying (Recommandation 15)

> *Le Directeur des lobbyistes devrait relever directement du Parlement pour toute question concernant la mise en œuvre et l'exécution de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, et son Bureau devrait être doté de ressources suffisantes pour lui permettre de faire connaître et d'appliquer les dispositions de la Loi et pour veiller à ce que son propre personnel puisse mener des enquêtes et intenter des poursuites. Le délai de prescription pour mener des enquêtes et intenter des poursuites devrait être porté de deux ans à cinq ans à partir du moment où le Directeur des lobbyistes prend connaissance d'une infraction à la Loi.*
>
> (Rapport, p. 191-192)

La Commission avait conclu dans son *Rapport factuel* que certaines personnes avaient fait du lobbying pour le compte d'agences de publicité et influé sur l'attribution des marchés, alors qu'elles n'étaient pas dûment inscrites comme lobbyistes comme le veut la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. En outre, au moins un ancien fonctionnaire aurait contrevenu aux règles de l'après-mandat sur la période de restriction.

La Commission affirme que l'exécution de la loi et de la politique relativement aux lobbyistes, ainsi que le respect d'importantes conditions visant à tenir le public au courant des activités de lobbying, laisse à désirer. Elle recommande en conséquence d'accroître

l'indépendance du Directeur des lobbyistes en le faisant relever directement du Parlement et non d'un ministre, estimant que cette solution assurera au Bureau du directeur les ressources voulues pour assurer l'observation de la *Loi*.

## CHAPITRE 10 : TRANSPARENCE ET MEILLEURE GESTION

### A. Tenue obligatoire de dossiers (Recommandation 16)

> *Le gouvernement devrait adopter une loi exigeant que les fonctionnaires documentent leurs décisions et recommandations, et disposant que toute dérogation à cette obligation ou toute destruction de documents enregistrant les décisions du gouvernement ou les conseils et délibérations ayant mené à ces décisions constitue une infraction.*
>
> (Rapport, p. 199)

Le gouvernement s'est engagé à améliorer la transparence et a adopté diverses mesures et politiques sur la divulgation, les rapports et la vérification. La Commission appuie la plupart de ces mesures.

La Commission estime qu'il y a un lien entre une plus grande transparence et une meilleure gestion et une meilleure reddition de comptes. Elle est cependant aussi convaincue de la nécessité d'un changement de culture au gouvernement fédéral, parce que les faits qu'elle a mis au jour durant la première phase de son enquête l'ont amenée à conclure que le gouvernement ne respectait pas toujours l'esprit et la lettre de la *Loi sur l'accès à l'information* et que certaines personnes avaient parfois omis délibérément de créer des dossiers éventuellement délicats.

La Commission convient avec le commissaire à l'information de la nécessité d'une tenue de livres obligatoire au gouvernement. L'obligation de créer une « piste papier » permettrait de reconstruire l'évolution des politiques et programmes de dépenses, d'assurer une meilleure continuité des décisions gouvernementales et permettrait la réalisation d'examens et de vérifications indépendants.

Si le secret se justifie dans certains domaines, notamment quand il est question de sécurité nationale, la Commission estime que, dans les autres cas, le public a le droit de savoir quelles solutions ont été envisagées avant qu'une décision finale ait été prise. Cependant, elle

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



note par ailleurs que, pour que la fonction publique fonctionne de manière plus transparente, il faudra que le public et les médias fassent preuve de plus de modération dans leur critique des erreurs commises de bonne foi.

La Commission souscrit à certaines des modifications de la *Loi sur l'accès à l'information* proposées par le Commissaire à l'information, en particulier celles qui visent à :

- imposer aux institutions fédérales l'obligation de faire des efforts raisonnables pour aider les demandeurs d'information;
- augmenter le nombre des institutions fédérales assujetties à la *Loi*, notamment en englobant certaines institutions actuellement exemptées de l'application de la *Loi*;
- obliger les ministères à montrer en quoi la divulgation d'un dossier donné serait préjudiciable;
- créer un registre public de tous les documents divulgués aux termes de la *Loi*;
- limiter aux cas dictés par la nécessité le pouvoir du gouvernement de prolonger la période initiale de 30 jours pour donner une réponse;
- élargir les pouvoirs du Commissaire à l'information pour lui permettre de déposer une plainte aux termes de la *Loi*.

### B. Sanctions au titre de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (Recommandation 17)

> *La Loi sur la gestion des finances publiques devrait être modifiée afin d'y ajouter un nouvel article disposant que toute infraction délibérée à son article 34 par un employé du gouvernement fédéral sera un motif de congédiement sans indemnités.*
>
> (Rapport, p. 207)

La Commission a pu établir, durant son enquête, que certains fonctionnaires n'avaient pas rempli leurs obligations aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Or, elle estime qu'il est de première importance que les fonds publics soient administrés correctement et que les fonctionnaires assument intégralement la responsabilité de leurs actions en la matière. Dans le secteur privé, quiconque manque à ses responsabilités financières est renvoyé sans autre forme de procès. En conséquence, la *Loi* devrait contenir des dispositions incitant fortement à respecter l'article 34, qui exige l'obtention d'une attestation que tous les travaux ont été exécutés par l'entrepreneur avant que celui-ci soit payé.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



### C. Nominations aux sociétés d'État (Recommandation 18)

> *Le premier dirigeant d'une société d'État devrait être nommé, faire l'objet d'une évaluation de temps à autre et, s'il y a lieu, être congédié par le conseil d'administration de celle-ci. Les premières nominations au conseil d'administration d'une société d'État devraient être faites par le gouvernement selon le principe du mérite. Ensuite, ce sont les administrateurs restants qui devraient avoir la responsabilité de doter les postes devenus vacants au conseil d'administration.*
>
> (Rapport, p. 209)

En février 2005, le Conseil du Trésor a annoncé une série de réformes de la gouvernance des sociétés d'État. La Commission souscrit à ces réformes. Elle estime cependant nécessaire de faire en sorte aussi que les nominations à des postes de gestion échappent à toute influence politique. Selon elle, les nominations politiques sont préjudiciables à l'intégrité du processus de nomination et sont souvent incompatibles avec le principe du mérite. Les personnes les mieux qualifiées pour nommer ou limoger le dirigeant d'une société d'État, ce sont les membres du conseil d'administration, qui connaissent bien le fonctionnement et les besoins de la société.

La Commission note que le Royaume-Uni a créé un Bureau du commissaire des nominations publiques, lequel réglemente et contrôle les nominations du gouvernement aux conseils d'environ 1 100 organismes publics nationaux et régionaux, fournit des conseils en la matière et fait rapport sur ces nominations.

### D. Loi sur les dénonciateurs

La Commission félicite le Parlement pour l'adoption récente de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, mais elle craint que celle-ci n'ait pas l'effet voulu. Elle ne formule pas de recommandations en bonne et due forme à ce sujet, mais elle suggère néanmoins les améliorations suivantes :

- élargir la définition des personnes autorisées à faire des divulgations aux termes de la *Loi* pour inclure toute personne travaillant pour le compte du gouvernement;
- faire de la liste des « actes répréhensibles » pouvant être divulgués une liste ouverte;
- faire de la liste des « représailles » interdites une liste ouverte;

- faire en sorte que, si un employé dénonciateur se plaint de représailles, ce soit à l'employeur de démontrer que les actes incriminés ne sont pas des représailles;

- imposer une date limite à l'établissement, par tous les administrateurs généraux, de procédures internes pour gérer les divulgations;

- abroger les modifications corrélatives à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* au motif qu'elles ne sont pas justifiées.

### E. Vérification interne

La Commission estime que la fonction de vérification interne est un important facteur de transparence. Elle loue les efforts de réforme de l'ancien président du Conseil du Trésor, notamment en ce qui concerne le rôle accru du Bureau du contrôleur général et la plus grande indépendance de la fonction de vérification interne par le recours à des directeurs généraux des finances et à des comités de vérification externes. La Commission se demande cependant si les mesures de réforme ne risquent pas d'entraîner un excès de règles. En effet, le vérificateur général avait conclu que, dans le cas du Programme de commandites, le problème ne tenait pas à l'absence de règles, mais au fait que celles-ci n'avaient pas été respectées.

## CONCLUSION

Conformément au mandat de la Commission, les recommandations contenues dans le rapport de la Phase 2 visent à remédier aux problèmes systémiques mis au jour durant l'enquête sur le Programme de commandites, à savoir :

- « l'ingérence politique partisane dans l'administration du Programme de commandites »;

- « une surveillance inadéquate de la part des hauts fonctionnaires »;

- « des mesures prises délibérément pour éviter de se conformer aux lois et politiques fédérales »;

- « une "culture du tout m'est dû" parmi les agents politiques et les fonctionnaires impliqués dans les projets de commandites »;

- « le refus de ministres, de cadres du cabinet du Premier ministre et de hauts fonctionnaires d'assumer quelque responsabilité que ce soit pour la mauvaise gestion du Programme ». (Rapport, p. 217)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



En réponse à ces problèmes, la Commission est convaincue qu'il faut d'abord et avant tout « rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement » pour améliorer la reddition de comptes au gouvernement. Il importe pour cela de confier aux politiques et aux fonctionnaires des responsabilités claires. D'après la Commission, cela s'impose pour que le Parlement puisse demander des comptes au gouvernement, aux ministres et aux ministères, en partie par un examen plus efficace des projets de dépenses du gouvernement.

Le gros des recommandations touche essentiellement les représentants politiques et la fonction publique. Seules la recommandation concernant un meilleur financement des comités parlementaires et celles qui concernent le Comité des comptes publics visent spécifiquement le Parlement. Il reste que, surtout dans leur globalité, les recommandations de la Commission auront des conséquences plus vastes et importantes pour le Parlement. Elles confèrent une priorité nouvelle au rôle traditionnel de la Chambre des communes en tant qu'organe de responsabilisation. Les recommandations qui concernent expressément le Parlement et d'autres encore, notamment celles qui portent sur la responsabilité spécifique des sous-ministres, signifient que tous les comités et les parlementaires consacreront plus de temps à l'examen des questions d'administration et de gestion relativement techniques dont les sous-ministres sont responsables (et par voie de conséquence peut-être moins de temps aux autres fonctions législatives des comités, notamment aux grandes études de la politique publique).

Il reste que ces répercussions appartiennent encore au domaine du théorique. Certaines s'apparentent à certains des éléments de la plateforme électorale du nouveau gouvernement, mais c'est à celui-ci qu'il reviendra de décider s'il les adoptera. Cette réserve s'applique aussi à la dernière recommandation de la Commission, à savoir que le gouvernement fasse rapport au Parlement d'ici février 2008 sur la suite qu'il a donnée aux recommandations de la Commission.